



CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

DECIZIE

cu privire la respingerea recursului depus de Serghei Diacov,
reprezentat de avocatul Andrian Fetescu,

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în
judecată depusă de Serghei Diacov împotriva Autorității Naționale
de Integritate cu privire la anularea actului administrativ
individual defavorabil și încasarea prejudiciului moral,

împotriva încheierii din 13 septembrie 2024 a Curții de Apel
Chișinău

*(Dosarul nr. 3r-216/24
NR. PIGD 2-23179295-01-3r-02102024)*

Decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual care poate fi contestat separat în instanța de contencios administrativ. Instanța de contencios administrativ este limitată la adoptarea uneia din hotărârile reglementate expres de art. 224 din Codul administrativ, neavând prerogativa de a dispune încasarea anumitor sume cu titlu de prejudiciu. Respectarea procedurii prealabile pentru pretenția de reparare a prejudiciului cauzat prin activitatea administrativă ilegală este o condiție obligatorie la depunerea acțiunii de contencios administrativ.

Curtea de Apel Chișinău, jud. G. Mîra, G. Dașchevici, A. Bostan,

27 noiembrie 2024

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților recursul depus de Serghei Diacov, reprezentat de avocatul Andrian Fetescu.

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Ion Malanciuc,

Diana Stănilă, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 14 decembrie 2023, Serghei Diacov a depus cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate, prin care a solicitat anularea actului de constatare nr.155/25 din 01 decembrie 2023, emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința sa și a membrilor familiei sale și încasarea prejudiciului moral cauzat prin activitatea administrativă ilegală în cuantum de 30000 de lei.

2. Prin încheierea din 13 septembrie 2024 a Curții de Apel Chișinău, s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de către Serghei Diacov, în partea pretenției cu privire la obligarea acordării despăgubirilor pentru prejudiciul moral cauzat prin activitatea administrativă ilegală în sumă de 30000 de lei. S-a comunicat reclamantului că, declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la alin.(2) lit.f) – h) nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune (f.d.96-99).

3. La 27 septembrie 2024, Serghei Diacov, reprezentat de avocatul Andrian Fetescu a depus cerere de recurs împotriva încheierii din 13 septembrie 2024 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea acesteia (f.d.103).

4. În susținerea cererii de recurs, recurentul a invocat dezacordul cu încheierea din 13 septembrie 2024 a Curții de Apel Chișinău, care în opinia sa este neîntemeiată și pasibilă casării.

5. Aceasta deoarece, prima instanță, eronat a apreciat că cererea privind acordarea prejudiciului moral poate fi depusă doar după ce hotărârea instanței de judecată a rămas definitivă, termenul respectiv urmând să curgă din momentul rămânerii definitive a hotărârii judecătorești, or, în eventualitatea pronunțării de către Curtea de Apel a unei hotărâri judecătorești de anulare a actului de constatare, acesta în aceeași ordine poate acorda prejudiciul moral, prin activitatea administrativă ilegală a Autorității Naționale de Integritate.

6. Subsecvent, invocând dispozițiile art.36 din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, recurentul a susținut că

hotărârea instanței de fond fiind una definitivă, pe cale de consecință nu este necesar de a acționa separat într-o altă acțiune administrativă Autoritatea Națională de Integritate pentru a acorda repararea prejudiciului moral.

7. Or, subiectul de control, care consideră că a fost vătămat într-un drept de către Autoritatea Națională de Integritate, prin activitate administrativă ilegală, contestă actul de constatare nemijlocit la Curtea de Apel Chișinău, și în egală măsură poate solicita și repararea prejudiciului moral cauzat, fără respectarea procedurii prealabile.

8. În final, recurentul a notat că încheierea judecătorească se consideră legală numai în cazul în care ea a fost pronunțată în deplină concordanță cu normele legislației administrative aplicabile litigiului dedus judecării și cu respectarea normelor administrative. Astfel, nu se poate invoca că încheierea instanței de fond din 13 septembrie 2024 în acest sens este temeinică și legală.

9. La 02 octombrie 2024, la adresa de e-mail a Autorității Naționale de Integritate a fost expediată copia cererii de recurs depusă de Serghei Diacov, reprezentat de avocatul Andrian Fetescu.

Până la data stabilită pentru examinarea cererii de recurs depuse Serghei Diacov, reprezentat de avocatul Andrian Fetescu, intimata nu a depus referință în care să-și expună opinia asupra argumentelor invocate de recurent.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

10. Art. 242 din Codul administrativ prevede că:

„Recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul.”

11. Art. 243 alin. (1) lit. b) și alin. (2) din Codul administrativ, stipulează următoarele:

„(1) Examinînd recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii:

b) respinge recursul;

(2) Instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.”

12. Art. 3 din Codul administrativ, reglementează că:

„Legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înlăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.”

13. Art.10 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, prevede că:

„(1) Actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

(2) Decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual.”

14. Art.19 din Codul administrativ, stipulează că:

„Cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.”

15. Art. 20 din Codul administrativ, enunță că:

„Dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.”

16. Art. 39 alin. (2) din Codul administrativ, statuiază că:

„(2) Orice persoană care revendică un drept vătămât de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.”

17. Art. 60 alin. (3) din Codul administrativ, accentuează că:

„(3) În cazul depunerii cererii privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ individual sau normativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care hotărârea instanței de judecată prin care s-a anulat actul administrativ ilegal a rămas definitivă. Dacă autoritatea publică a anulat un act administrativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care decizia cu privire la anularea actului administrativ ilegal a rămas incontestabilă.”

18. Art. 166 din Codul administrativ, prevede că:

„Cererea prealabilă poate fi depusă numai dacă persoana își revendică drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual.”

19. Art. 167 alin. (4) din Codul administrativ, stipulează că:

„(4) Dacă prin cererea prealabilă se solicită și repararea prejudiciului, atunci cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedură administrativă separată.”

20. Art. 189 alin. (1) din Codul administrativ, prevede că:

„(1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.”

21. Art.206 alin. (1) lit.a)-e) și alin. (2) al Codului administrativ, reglementează că:

„(1) O acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru:
a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare);
b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare);
c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare);
d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare);
sau
e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

(2) Acțiunea în constatare prezumă existența unui interes îndreptățit pentru constatarea solicitată. Acțiunea în constatare nu poate fi înaintată dacă reclamantul își poate sau și-ar putea revendica drepturile printr-o altă acțiune prevăzută la alin.(1), cu excepția situației când se urmărește constatarea nulității unui act administrativ individual sau normativ.”

22. Art.207 alin.(1), (2) lit.f) din Codul administrativ, prevede că:

„(1) Instanța verifică din oficiu dacă sînt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

(2) Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd:
f) nu sînt întrunite condițiile prevăzute la art.208;”

23. Art. 208 alin.(1) - (5) al Codului administrativ, accentuează că:

„(1) Până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege.

(2) Dacă autoritatea publică competentă decide cu privire la cererea prealabilă, deși termenul pentru depunerea cererii prelabile nu a fost respectat, acțiunea în contenciosul administrativ este oricum admisibilă. Această prevedere nu se aplică în cazul în care printr-un act administrativ individual este favorizat un terț.

(3) Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emiteră a actului administrativ individual.

(4) O acțiune în realizare se admite numai dacă reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere prin care a solicitat realizarea, tolerarea sau omiterea unei acțiuni.

(5) O acțiune în constatare este admisibilă numai dacă reclamantul s-a adresat anterior la autoritatea publică competentă cu cerere de constatare.”

24. Art.224 alin.(1) lit.a)-f) din Codul administrativ, reglementează că:

„(1) Examinînd acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri:

a) în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum și o eventuală decizie de soluționare a cererii prelabile, dacă acestea sînt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale;

b) în baza unei acțiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emiteră a actului este întemeiată;

- c) în baza unei acțiuni în realizare, obligă la acțiune, tolerare sau inacțiune, dacă o astfel de pretenție a reclamantului este întemeiată;
- d) în baza unei acțiuni în constatare, constată existența sau inexistența unui raport juridic ori nulitatea unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ, dacă raportul juridic există sau, respectiv, nu există ori actul administrativ individual sau contractul administrativ este nul;
- e) în baza unei acțiuni de control normativ, anulează în tot sau în parte actul administrativ normativ, dacă acesta este ilegal, sau constată nulitatea acestuia, dacă acesta este nul;
- f) respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sînt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit.a)–e).”

25. Art.53 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova, prevede că:

„(1) Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.”

26. Art.36 alin.(1) din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea națională de Integritate, stipulează că:

„(1) Actele de constatare menționate la art. 34 alin. (1) și (2) pot fi contestate la Curtea de Apel Chișinău, în termen de 30 de zile de la emitere, de către persoana supusă controlului, de către autorul sesizării sau de către persoanele menționate la art. 33 alin. (4) și (5), afectate nemijlocit de acesta.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

27. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție conchide că Serghei Diacov, reprezentat de avocatul Andrian Fetescu s-a conformat dispozițiilor art.242 al Codului administrativ și a depus în termen recursul la data de 27 septembrie 2024, în condițiile în care a recepționat copia încheierii din 13 septembrie 2024 a Curții de Apel Chișinău la 26 septembrie 2024 (f.d.100).

28. Studiind materialele dosarului, precum și argumentele recurentului invocate în cererea de recurs, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul urmează a fi respins din următoarele motive.

29. Din materialele cauzei rezultă că, la 14 decembrie 2023, Serghei Diacov a depus cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate, prin care a solicitat anularea actului de constatare nr.155/25 din 01 decembrie 2023, emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința sa și a membrilor familiei sale și încasarea prejudiciului moral cauzat prin activitatea administrativă ilegală în cuantum de 30000 de lei.

30. Iar, prin încheierea din 13 septembrie 2024 a Curții de Apel Chișinău, s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de către Serghei Diacov, în partea pretenției cu privire la obligarea acordării

despăgubirilor pentru prejudiciul moral cauzat prin activitatea administrativă ilegală în sumă de 30000 de lei. S-a comunicat reclamantului că, declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la alin.(2) lit.f) – h) nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune (f.d.96-99).

31. Raportând dispozițiile art.3, 10, 19, 166, 167, 206-208 din Codul administrativ (indicate la pct.12-14, 18-19, 21-23) la circumstanțele speței, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție conchide că Curtea de Apel Chișinău, judecând acțiunea depusă de Serghei Diacov în limitele pretențiilor formulate în cererea de chemare în judecată, just a constatat inadmisibilitatea acțiunii lui Serghei Diacov împotriva Autorității Naționale de Integritate, în partea capătului de cerere cu privire la acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul moral cauzat prin activitatea administrativă ilegală în cuantum de 30000 de lei. Or, legea prevede expres că soluționarea chestiunii referitoare la repararea prejudiciului, inclusiv moral, se realizează printr-un act administrativ individual în cadrul unei proceduri administrative separate.

32. Respectiv, pentru înaintarea în instanța de judecată a unei pretenții privind repararea prejudiciului moral cauzat prin activitatea administrativă ilegală, reclamantul-recurent Serghei Diacov urma să respecte procedura prealabilă, extrajudiciară, de soluționare a acestei chestiuni, condiție ce nu a fost realizată.

33. La capitolul dat urmează a fi evocat faptul că, prin prisma articolelor 10 alin. (2) și 60 alin. (3) din Codul administrativ (menționate la pct.13 și 17), persoana supusă controlului în mod obligatoriu urma să înainteze autorității publice pârâte această pretenție printr-o cerere prealabilă, iar ulterior să depună acțiune în judecată.

34. Astfel, coroborând cadrul legal precizat circumstanțelor faptice ale speței, instanța de recurs conchide că Serghei Diacov nu s-a adresat cu cerere prealabilă către Autoritatea Națională de Integritate, prin care să solicite acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul moral cauzat prin activitatea administrativă ilegală, deși, dispozițiile Codului administrativ prevăd expres obligativitatea părții reclamante de a respecta procedura prealabilă în cazul constatării existenței sau inexistenței unui raport juridic și solicitării reparării prejudiciului. Cu atât mai mult că decizia autorității publice privind acordarea sau refuzul de a acorda despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală constituie un act administrativ individual.

35. Reieșind din această conjunctură, nu pot fi acceptate susținerile recurentului ca temei de admitere a recursului, deoarece se combat cu cele invocate mai sus și se axează asupra circumstanțelor, care au fost constatate și elucidate pe deplin de către prima instanță.

36. În context, instanța de recurs relevă că art.36 din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, reglementează doar modalitatea de contestare a Actelor de constatare menționate la art. 34 alin. (1) și (2), emise de Autoritatea Națională de Integritate de către autorul sesizării sau de către persoanele menționate la art. 33 alin. (4) și (5), afectate nemijlocit de acestea, nu și procedul depunerii cererii privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul moral cauzat prin activitatea administrativă ilegală, care de altfel, nici nu au fost prevăzute de legiuitor în legea specială.

37. Astfel, reieșind din dispozițiile art.140 din Codul administrativ, cererea privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ individual sau normativ ilegal, poate fi depusă după ce hotărârea instanței de judecată prin care s-a anulat actul administrativ ilegal a rămas definitivă, or, termenul general începe să curgă din această dată.

38. În acest sens, instanța de recurs remarcă că, decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual care poate fi contestat separat în instanța de contencios administrativ.

39. Mai mult, ținând cont de dispozițiile art.206 din Codul administrativ, care reglementează felurile acțiunilor în contencios administrativ, instanța de recurs menționează că Codul administrativ nu prevede posibilitatea formulării pretenției accesorii de reparare de prejudicii materiale și/sau morale. Iar, instanța examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, este limitată la adoptarea uneia din hotărârile reglementate expres de art. 224 din Codul administrativ, neavând prerogativa de a dispune încasarea anumitor sume cu titlu de prejudiciu.

40. Respectiv, instanța de recurs reține că soluția adoptată de Curtea de Apel Chișinău prin încheierea recurată privind declararea inadmisibilă a acțiunii în contencios administrativ înaintată de către Serghei Diacov, în partea pretenției cu privire la obligarea acordării despăgubirilor pentru prejudiciul moral cauzat prin activitatea administrativă ilegală în sumă de 30000 de lei, în rezultatul nerespectării procedurii prealabile, este compatibilă cu respectarea garanțiilor unui proces echitabil, în sensul prevederilor art. 6 § 1 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului, având în vedere obligația părților privind exercitarea drepturilor procedurale cu bună credință.

41. Astfel, din considerentele menționate și având în vedere că încheierea instanței de apel este legală, iar argumentele invocate de Serghei Diacov, reprezentat de avocatul Andrian Fetescu sunt neîntemeiate, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul.

42. Ținând cont de cele expuse și în temeiul art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Respinge recursul depus de Serghei Diacov, reprezentat de avocatul Andrian Fetescu împotriva încheierii din 13 septembrie 2024 a Curții de Apel Chișinău.

Decizia este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă